

Актуальность и перспективы законопроекта об основах государственного и муниципального контроля



В течение последних двух лет Президент РФ **В. В. Путин** в своих посланиях Федеральному собранию РФ говорит об отсутствии качественных подвижек в деятельности контрольных и надзорных ведомств. Он отмечает, что процесс реформирования системы контроля и надзора идет со скрипом, его поручения не выполняются в полном объеме. Так, еще в январе 2015 года президент поручил Правительству РФ разработать проект федерального закона о контроле и внести его в Государственную думу РФ до 1 сентября 2015 года. Однако и это поручение оказалось невыполненным.

Андрей Евгеньевич РУДЕНКО,
аналитик ООО «Центр исследования бюджетных отношений»

24 марта текущего года на съезде РСПП Президент РФ в очередной раз вернулся к теме повышения эффективности работы системы контроля и надзора и поручил правительству активизировать работу над соответствующим законопроектом. Министр экономического развития **А. В. Улюкаев** доложил, что проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» находится в завершающей стадии, и пообещал, что до конца весенней сессии законопроект будет внесен в Государственную думу РФ. В настоящее время на сайте Минэкономразвития России размеще-

на доработанная версия законопроекта от 25 августа 2015 года¹. Более поздней версии в открытом доступе нет.

Есть противоречия

Данный законопроект, как декларируют разработчики, направлен на повышение эффективности и результативности контрольной и надзорной деятельности, а также на снижение контрольного давления на бизнес и государственные организации.

На наш взгляд, снижение контрольного давления заключается в решении следующих задач:

¹ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=19023>.

- 1) уменьшение количества видов контроля (надзора);
- 2) уменьшение количества контрольных мероприятий;
- 3) увеличение периодичности проведения контрольных мероприятий;
- 4) установление единых и прозрачных правил осуществления контрольной (надзорной) деятельности.

Законопроект содержит некоторые положения, направленные на решение вышеперечисленных задач, в частности устанавливающие следующие правовые основы государственного и муниципального контроля (надзора) (далее также — ГМК(Н)), и определяет:

- ▶ понятия органов контроля, объектов и предметов контроля;
- ▶ статус и права федеральных и региональных органов власти, органов МСУ по осуществлению ГМК(Н);
- ▶ формы контрольных мероприятий и методы их проведения, разновидности контрольных действий;
- ▶ права и обязанности контролируемых и контролируемых.

В то же время законопроект вызывает некоторые вопросы по отдельным требованиям (нормам). Направлены ли эти нормы на повышение эффективности государственного и муниципального контроля (надзора) и снижение контрольной нагрузки? Приведем несколько примеров.

Первое, на что хочется обратить внимание, — это статья 4 законопроекта, которая называется «Контроль за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления».

Во-первых, законопроект не определяет место такого контроля в системе ГМК(Н).

Во-вторых, предмет, цели и задачи данного контроля не соответствуют предмету, целям и задачам ГМК(Н).

В-третьих, из содержания статьи невозможно определить, кто будет являться объектами и субъектами данного вида контроля.

В-четвертых, предмет данного вида контроля, сформулированный как «контроль за законностью, полнотой и качеством осуществления...», не соот-

ветствует предусмотренной проектом направленности этого же вида контроля на «предупреждение, выявление и пресечение невыполнения реализации актов и поручений Президента РФ, Правительства РФ, вышестоящих органов государственной власти, органов местного самоуправления, ненадлежащего исполнения переданных полномочий, плановых и организационно-распорядительных документов». Очевидно, что законность, полнота и качество осуществления функций и полномочий органами власти и местного самоуправления определяются не только выполнением перечисленных документов.

В-пятых, из законопроекта следует, что органы государственной власти, органы местного самоуправления осуществляют контроль «осуществления другими органами государственной власти, органами местного самоуправления своих функций посредством организации и осуществления внутреннего контроля, ведомственного контроля и контроля за качеством и полнотой...». Буквально это означает, что контролирующий орган должен организовать и осуществить внутренний, ведомственный контроль или контроль за качеством в проверяемом органе государственной власти. Данная норма вызывает сомнение в праве на существование.

В-шестых, в одной и той же статье одновременно говорится о различных видах контроля:

- ▶ в пункте 1 — «контроль за законностью, полнотой и качеством осуществления ...функций и полномочий», что не соответствует названию самой статьи;
- ▶ в пункте 2 — «контроль за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления»;
- ▶ в пунктах 1 и 4 — «внутренний контроль»;
- ▶ в пунктах 1 и 5 — «контроль за полнотой и качеством осуществления переданных полномочий».

При этом понятия внутреннего, ведомственного контроля и контроля за полнотой и качеством осуществления переданных полномочий никак не раскрываются. Из вышеперечисленного следует, что данная статья не содержит единых и прозрачных правил осуществления контрольной деятельности.

Риск-ориентированное исполнение — что это?

Статьи 25 и 27 описывают процессы оценки рисков при осуществлении плановых и внеплановых мероприятий ГМК(Н). Встает вопрос: зачем проводить оценку риска во время проведения контрольного мероприятия? Корректнее проводить оценку риска при формировании плана контрольных мероприятий, то есть реализовать риск-ориентированный подход к планированию контрольной деятельности, который приведет к смене приоритетов с проверки всех объектов контроля на тех, у кого вероятность совершения нарушения больше. Разве не об этом говорит президент начиная с 2014 года?

проведения внепланового мероприятия. Получается, что при внеплановом мероприятии по результатам оценки рисков орган контроля может назначить еще одно внеплановое мероприятие в отношении этого же объекта контроля. Приведет ли к уменьшению количества контрольных мероприятий данная норма законопроекта, это спорный вопрос.

Допрос необходим?

Отдельно хочется обратить внимание читателя на нормы статьи 41. Эта статья, по сути, говорит о том, что в отношении контролируемых лиц любой контролер может применить такое малоприятное действие, как допрос. Для подтверждения этого

НАПРИМЕР

Попробуем представить себе реализацию указанной нормы проекта при проведении контрольного мероприятия в рамках государственного (муниципального) финансового контроля (далее — Г(М)ФК). Сотрудники органов Г(М)ФК являются сторонними наблюдателями по отношению к объекту контроля, находятся на объекте контроля короткий промежуток времени, в силу своих обязанностей выявляют нарушения, но не анализируют причины совершения нарушений. Как внешние финансовые контролеры будут оценивать риски во время проведения контрольного мероприятия, если общепринятая практика оценки рисков основывается на том, что организация сама оценивает свои риски? Этот процесс достаточно длительный, и самое главное — оценка рисков невозможна без анализа причин реализации риска (то есть причин совершения нарушений).

Риск-ориентированный контроль. Нет единых правил

Согласно пункту 1 статьи 26 периодичность плановых мероприятий ГМК(Н) устанавливается через оценку рисков, то есть частота проведения контрольных мероприятий одного и того же объекта контроля находится в зависимости от того, к какой категории риска отнесен объект контроля. Проверили сегодня — риск высокий, проверили завтра — риск снизился, и надо относить данный объект контроля к другой категории риска. Субъективизм органов контроля (то есть конкретных сотрудников контрольного органа) при отнесении объекта к той или иной категории риска будет играть важную роль, и в такой ситуации объекты контроля окажутся незащищенными. Об единых и прозрачных правилах говорить пока не приходится.

В пункте 2 статьи 27 говорится о том, что если результат оценки рисков при осуществлении внепланового мероприятия соответствует критериям высокого риска, то это является основанием для

утверждения приведем формулировку из проекта: «Получение объяснений (допрос) допускается при осуществлении государственного или муниципального контроля (надзора) в случаях, установленных федеральным законом, в форме проверки». Носитель русского языка поймет, скорее всего, эту фразу следующим образом: если федеральным законом предусмотрено осуществление государственного или муниципального контроля (надзора) в форме проверки, то можно проводить допрос. Точнее, получать объяснения (проводить допрос), что, впрочем, при таких формулировках различий не имеет. Вспомним, что правосудие, оперативно-разыскная и другие такого типа виды деятельности не будут подпадать под действие закона. Тогда что остается? Неужели в ходе проверки выполнения лицензионных условий при осуществлении какой-либо деятельности возможно представить себе допрос лицензиата? Под протокол, пусть даже и с возможностью отказаться от дачи показаний. Хорошо, а как же снижение контрольной нагрузки?

Что регулируем?

Пример с распространением такого специфического действия, как допрос, на все виды ГМК(Н) показателен, и он характеризует желание разработчиков проекта собрать в нем все, что им было известно о контрольной деятельности, и обобщить. В чем-то это стремление можно одобрить. Но вот зачем, например, в статье 56 регламентируется процедура, связанная с решением руководителя контрольного органа о проведении проверок. Почему именно руководитель? Чем можно объяснить отказ ему (руководителю) в праве наделить полномочиями по координации контрольной деятельности по какому-то из направлений одного из заместителей, предоставив ему право назначать проверку. По нашему мнению, вообще регламентировать данную процедуру в рамках федерального закона нецелесообразно.

ВАЖНО

Авторам законопроекта не стоит решать, кто, на что уполномочен внутри контрольного органа, а необходимо убрать из указанной статьи явное логическое противоречие, заключающееся в следующем: в решении руководителя, которое является основанием проведения проверки, указывается еще отдельно основание проведения проверки. Возможно, что это не противоречие и имеются в виду различные основания для различных юридически значимых действий. Но как это понять конкретному сотруднику контрольного органа, да и всем нам, если в проекте это не расшифровывается.



Противоречие законодательству или попытка скрытого реформирования?

В действующей редакции Бюджетного кодекса закреплено четыре метода Г(М)ФК: проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций. В предлагаемом законопроекте есть формы ГМК(Н), которые по своей сути являются теми же методами и включают в себя проверку, рейдовое обследование, наблюдение, мониторинг, контрольную закупку. Кроме проверки, ну и с натяжкой обследования, остальные методы (формы) различны. Что в результате мы получаем

в отношении Г(М)ФК: приведение к единым принципам, на которых будет основана система государственного контроля (надзора), или изменение действующей системы Г(М)ФК и наработанной практики его применения за счет перехода к единообразной регламентации методов, способов и инструментов всех видов государственного контроля (надзора) без учета их специфики?

Все по плану

В статье 57 есть и еще пара спорных, а то и непонятных моментов. Так в пункте 1 данной статьи сказано, что «плановые проверки проводятся на основании ежегодных планов проведения плановых проверок». Конечно, вполне логично, что контроль должен проводиться на плановой основе, а планирование должно осуществляться ежегодно. Логично, но необязательно. Никто не доказал, что планировать на год (отметим, что деятельность по осуществлению ГМК(Н) не привязана жестко к финансовому или календарному году) эффективнее, чем на квартал, полугодие или на несколько лет. Но пусть будет год — это логично, привычно, да и оценивать деятельность контрольных органов все равно будут в привязке к календарным годам. Но почему план проведения плановых проверок? Помимо него будет план проведения внеплановых проверок? Или план проведения плановых мониторингов? И еще план проведения плановых рейдовых обходов? На каждую форму контроля (надзора), перечисленную в проекте закона, свой план?

Подводя итог можно говорить о том, что размещенный на сайте Минэкономразвития России проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» явно не готов к принятию.

Но он нужен не только потому, что есть поручение президента, но и потому, что сфера ГМК(Н) является очень важной для государства и очень чувствительной для общества в целом и для бизнеса как наиболее активной его части. Поэтому будем надеяться, что элементы конструктивной критики, приведенные в настоящей статье, будут услышаны и использованы при доработке проекта.